

Санкт-Петербургский государственный университет
Научно-исследовательский институт менеджмента

НАУЧНЫЕ ДОКЛАДЫ

А. А. Голубева

ОЦЕНКА ПОРТАЛОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ОСНОВЕ КОНЦЕПЦИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЦЕННОСТИ

№ 5(R)–2007

Санкт-Петербург

2007

А. А. Голубева. Оценка порталов органов государственного управления на основе концепции общественной ценности. Научные доклады № 5(R)–2007. СПб.: НИИ менеджмента СПбГУ, 2007.

В работе представлена оригинальная, основанная на концепции общественной ценности, методика оценки порталов органов государственного управления, как новых инструментов взаимодействия государства и общества в условиях реализации концепции электронного правительства.

Концепция общественной ценности как новый подход к анализу и оценке качества государственного управления с середины 90-х годов используется в странах Запада в качестве основы для мониторинга эффективности административных реформ и разработки стандартов качества государственных услуг. Одним из наиболее актуальных направлений использования данной концепции является ее приложение к анализу различных инструментов повышения качества государственного управления и решения задач административных реформ.

Разработанная методика была апробирована на выборке из одиннадцати региональных порталов органов государственного управления РФ. В работе представлены результаты проведенного исследования, выделены основные проблемы порталов с точки зрения их потенциала в повышении качества государственного управления, а также определены направления дальнейшего использования разработанной методики.

Голубева Анастасия Алексеевна — ассистент кафедры государственного и муниципального управления факультета менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета
e-mail: golubeva@som.pu.ru

St. Petersburg State University
Institute of Management

DISCUSSION PAPER

Anastasia Govubeva

EVALUATION OF GOVERNMENT PORTALS ON THE BASIS OF PUBLIC VALUE CONCEPT

№5(R)–2007

Saint Petersburg
2007

Anastasia Golubeva. Evaluation of government portal on the basis of public value concept. Discussion Paper #5(R)–2007. Institute of Management, Saint Petersburg State University: St. Petersburg, 2007.

The paper presents the original based on the concept of public value methodology of government portals estimation. The public value concept is a new approach to the analysis and estimation of governance quality. From the middle of 90th this concept takes root into public administration practice as a basis for monitoring efficiency of administrative reforms and development of the public services quality standards. One of the modern applications of this concept is the analysis of various tools of governance quality improvement. For today one of the most effective tools of government quality improvements is development of electronic government.

The methodology has been approved on sample of eleven regional government portals of the Russian Federation. In the paper the results of the conducted survey are discussed, the main problems of portals from the point of view of their potential in governance quality improvement are discovered, and also the directions of further utilization of the developed methodology are defined.

Anastasia A. Golubeva — Assistant Professor, Public Administration Department, School of Management, St.Petersburg State University
e-mail: golubeva@som.pu.ru

Содержание

Введение.....	2
Концепция общественной ценности как основа для разработки критериев повышения качества государственного управления	7
Использование концепции общественной ценности для разработки критериев оценки порталов региональных органов государственного управления	12
Результаты оценки порталов региональных органов государственного управления на основе концепции общественной ценности.....	20
Заключение	35
Литература	39

Введение

В условиях информационного общества развитие новых форм организации деятельности органов государственного управления, основанных на использовании современных информационно-коммуникационных технологий — объективный процесс, который способен существенно повысить социально-экономические результаты и степень удовлетворенности общества работой государственных структур. Но это влияние будет ощутимо, если не сводить информатизацию государственного управления к автоматизации рутинных функций по сбору, хранению и обработке массивов информации, с которыми приходится работать чиновникам, а понимать ее шире. Такая более широкая и глубокая трактовка сути преобразования управленческих процессов в органах государственной власти в процессе и как следствие внедрения ИКТ содержится в концепции «электронного правительства» (e-government).

Под электронным правительством на сегодняшний день понимается *процесс трансформации внутренних и внешних взаимодействий* в системе государственного управления в результате внедрения информационных и телекоммуникационных средств, *с целью оптимизации управления, улучшения качества обслуживания населения и обеспечения конституционных прав граждан*. [World Public Sector Report, 2003, p. 1]. Европейская комиссия OECD, отмечая важность электронного правительства для будущего Европы, в своем отчете делает еще больший акцент на организационно-управленческую сторону явления, а не на его технократический аспект, который зачастую преобладает в интерпретации электронного правительства (электронного государства) его разработчиками в России [<http://egg.elrussia.ru>]. OECD определяет электронное правительство как «использование ИКТ в государственных администрациях в совокупности с проведением организационных изменений и приобретением новых навыков, направленных на улучшение общественных служб и демократических процессов, а также усиление поддержки государственной политики» [The e-Government Imperative, OECD, 2003, p.11], подчеркивая, что изменения затрагивают не только административные процедуры, организационную структуру, но и функциональные обязанности и квалификации штата.

Зарубежные и российские эксперты указывают на такие полезные результаты внедрения электронного правительства как:

- Сокращение издержек внутреннего (межведомственного) и внешнего (с гражданами и организациями) информационного обмена;
- Оптимизация операционных и управленческих деловых процессов в органах государственного управления;

- Повышение эффективности используемых ресурсов;
- Увеличение гибкости правительственных структур;
- Повышение качества услуг предоставляемых гражданам и бизнесу;
- Вовлечение граждан в процессы управления посредством электронных средств коммуникации (развитие электронного участия);
- Информирование общественности;
- Улучшение доступа к правительству, круглосуточная доступность информации и услуг;
- Увеличение открытости правительства;
- и другие выгоды.

Перечень потенциальных «выгод», которые связывают с внедрением электронного правительства, очевидно, тесно коррелирует как с критериями хорошего государственного управления, выдвинутыми в рамках современной экономической теории, так и с декларируемыми задачами административных реформ, которые проводились в течение последних 20–25 лет или проводятся в настоящее время в разных странах, включая Россию. Поэтому, не случайно, во многих исследованиях внедрение ИКТ в систему государственного управления и развитие электронного правительства рассматриваются как инструмент продвижения реформ, эффект которого может оцениваться по тому вкладу, который он вносит в решение задач проводимой административной реформы. Именно с таких позиций дал негативную оценку результатам реализации программы «Электронная Россия» первый вице-премьер России Сергей Иванов в своем выступлении на расширенном заседании коллегии Мининформсвязи РФ в марте 2007 года.

Разнообразие, разнонаправленность, а поэтому несопоставимость потенциальных выгод от использования электронного правительства делает весьма сложной задачу оценки результатов как его развития в целом, так и результатов реализации отдельных проектов электронного правительства на разных уровнях государственного управления. Тем не менее, такие оценки необходимы, поскольку эти проекты требуют больших инвестиций, а эффект от этих инвестиций (даже на качественном уровне) проявляется с существенным лагом по отношению к моменту инвестиций. В международной практике исследований используются различные показатели и критерии для мониторинга и оценки уровня развития электронного правительства и его отдельных проектов. В целом ряде методик предпринимается попытка интегрировать показатели, относящиеся непосредственно к информационно-коммуникационной инфраструктуре органов государственного управления и к факторам информатизации экономики и общества в

целом (E-government index, UNDPEPA; проект SIBIS). Другие методики направлены на оценку отдельных составляющих электронного правительства:

- исследования Accenture (акцент на оценку развития управления взаимоотношениями с клиентами в предоставлении электронных государственных услуг);
- Global e-government, Brown University (оценка порталов федеральных органов власти),
- Cargemini (оценка развития электронных государственных услуг).

Несмотря на безусловные достоинства существующих методик, они, по мнению автора, не в полной мере позволяют охарактеризовать использование потенциала электронного правительства в повышении качества государственного управления.

Разработка новых подходов к оценке проектов электронного правительства для России актуальна сегодня по нескольким причинам. Россия достигла определенных успехов в реализации концепции электронного правительства (так, по Индексу развития электронного правительства, рассчитываемому ООН за период 2003 – 2005 гг. в общем рейтинге из 191 стран Россия продвинулась с 58 на 50 место) [World Public Sector Report, 2003; Global e-government readiness, 2005]. Можно предполагать, что начинается новый этап в его развитии в связи с тем, что в 2006 г. принята новая редакция программы «Электронная Россия», принципиальные изменения произошли в администрировании процессов информатизации государственного управления. В 2006 году впервые был опубликован рейтинг качества государственного управления в российских регионах, составленный по методике, разработанной Высшей школой экономики в рамках проекта поддержки и мониторинга административной реформы. Решение поставленных в рамках административной реформы в России задач, таких, как разработка стандартов качества государственных услуг и повышение степени удовлетворенности населения обслуживанием, повышение информационной открытости, прозрачности и подотчетности деятельности органов государственного управления, снижение административных барьеров для бизнеса невозможно без использования новых механизмов взаимодействия государственных органов с обществом, которые предоставляет электронное правительство. В этой связи особую актуальность приобретает разработка критериев оценки инструментов электронного правительства с точки зрения измерения их вклада в повышение качества государственного управления.

В докладе обосновывается подход к оценке развития веб-представительств региональных органов власти на основе системы

показателей, разработанной с использованием концепция общественной ценности, а также анализируются результаты пилотного исследования по оценке порталов региональных органов власти 11 Субъектов Федерации, выполненного автором и разрабатываются рекомендации по улучшению порталов.

Основные предпосылки исследования.

1. Актуальность изучения электронного правительства в регионах РФ

Она обусловлена следующими факторами:

- достаточно развитая информационно-коммуникационная инфраструктура,
- широкий спектр услуг, оказываемых населению и бизнесу,
- новый этап административных преобразований в 2006-2008 гг. затрагивает региональный уровень государственного управления.

2. В фокусе наших исследований оценка изменений во внешних взаимодействиях государственных органов в условиях электронного правительства.

Оценка эффективности информатизации внутренних процессов и ее влияния на качество работы организации важная и непростая задача даже для коммерческой организации, но в этой области накоплено больше опыта (АСУ, АСПР).

3. Особый интерес для изучения влияния электронного правительства на повышение качества государственного управления в регионах представляет анализ и оценка порталов¹ региональных органов государственного управления

Портал представляет собой внешнюю информационно-коммуникационную инфраструктуру в системе электронного правительства, обеспечивающую новый более эффективный инструмент взаимодействия государства и общества и новый канал предоставления государственных услуг, поэтому обладает высоким потенциалом повышения качества работы государственных органов. В России уже было проведено несколько исследований региональных порталов. Так в расчете *индекса готовности регионов России к информационному*

¹ Под порталом органов государственного управления понимается информационно-коммуникационная система, предназначенная для интеграции распределенных информационных ресурсов органов государственного управления региона, предоставляющая для граждан и организаций «единую точку доступа» к информации и услугам в соответствии с действующим законодательством и правовыми нормативными документами, регламентирующими деятельность органов власти региона, а также обеспечивающая высокий уровень развития интерактивности.

обществу² используется подындекс «электронного правительства». Он рассчитывается на основе оценки всего двух параметров, характеризующих внутреннюю информатизацию (наличие ПК, локальных сетей и доступа к Интернет органов государственной власти), а также веб-присутствия органов власти региона в Интернет. Для оценки веб-присутствия региональных органов власти была заимствована методика, разработанная ООН, основанная на анализе продвижения веб-представительства по пяти стадиям: начальное присутствие, продвинутое присутствие, интерактивное присутствие, транзакционное присутствие, а также сетевое присутствие (самая высокая степень развития электронного правительства, характеризующаяся полной интеграцией правительственных электронных функций и услуг). Несмотря на очевидные преимущества использования такой методики, она в большей степени ориентирована на оценку уровня развития электронного правительства в целом, и не в полной мере характеризует полученный результат в терминах созданного потенциала в решении задач административной реформы посредством развития электронного правительства. Кроме того, итоговая оценка подындекса электронного правительства (на основе которой и составляется рейтинг) не дает возможности оценить вклад каждой из инфраструктур в полученный результат. Однако, анализ такого вклада представляется более чем важным, поскольку в то время как развитие внутренней информатизации может не выражаться в улучшении обслуживания потребителей, оценка внешней информационно-коммуникационной инфраструктуры позволяет сделать более однозначные выводы об ориентации электронного правительства региона на потребности конечных потребителей. Кроме того, при оценке веб-представительств органов государственного управления не учитывались характеристики порталов, отражающие качество созданной информационно-коммуникационной среды взаимодействия органов власти с обществом. В то же время такие характеристики портала как удобство его использования играют немаловажную роль в привлечении и удержании потребителей, повышении спроса на электронные государственные услуги и, как следствие, более высокой результативности финансовых вложений в портал.

Рейтинг порталов региональных органов власти, составленный по методике компаний Росбизнесконсалтинг и Процесс Консалтинг, опирается на оценку информационного наполнения порталов в таких информационных блоках как «Портрет региона», «Органы исполнительной власти», «Сферы деятельности» (экономика, социальная сфе-

² Рассчитывается Институтом развития информационного общества.

ра, здравоохранение, и т.д.), а также оценку «Характеристик портала» (навигации, структуры портала, доступа к базам данных, обеспечения обратной связи с пользователем, дизайна, наличия англоязычной версии, а также наличия сервиса поиска).

Анализ данной методики приводит к выводу, что основная цель ее использования — оценка информационного веб-присутствия органов власти региона (причем только исполнительных). Методика не позволяет сделать вывод о продвижении региона в области развития электронных государственных услуг. Несмотря на предпринятую попытку оценки качественных характеристик портала, в составе критериев и методике их оценки можно выделить целый ряд недостатков. Во-первых, не совсем очевидны критерии выделения характеристик портала для оценки, их состав является далеко не полным. Так, например, более корректным представляется выделение опции «наличие версий на других языках» (и оценка ее по более широкой шкале), а не «наличие англоязычной версии» (бинарная оценка), поскольку отсутствие версий портала на языках коренных народов некоторых регионов может привести к ограниченной доступности портала. Во-вторых, метод оценки большинства характеристик портала (навигации, структуры, дизайна) предполагает экспертную оценку в целом по характеристике с использованием трехбалльной шкалы, что в значительной степени повышает риск субъективизма оценок. Среди существенных недостатков методики — отсутствие оценки доступности портала, являющейся зачастую одним из наиболее значимых факторов привлечения и повышения количества пользователей. Кроме того, в рамках исследования для оценки информационного наполнения практически всех выделенных информационных блоков порталов была использована бинарная шкала, что не дает представления о полноте и качестве представленной информации.

4. При разработке критериев оценки веб-представительств мы ставили своей целью оценить использование потенциала региональных порталов в повышении качества государственного управления.

Концепция общественной ценности как основа для разработки критериев повышения качества государственного управления

Первые исследования в области концепции общественной ценности появились сравнительно недавно — в середине 90-х годов XX-го века. Основные положения концепции общественной ценности были сформулированы в работах Марка Мура, Барри Боземана, Питера Джексона, Мартина Коула, Грега Парстона (среди наиболее значимых работ в данной области можно выделить, например, «Creating Public Value» (M. Moore, 1995); «Public Value Failure: When Efficient Markets

May Not Work», Public Administration Review (B. Bozeman, 2002), а также «Public Sector Added Value: Can Bureaucracy Deliver?»; Public Administration (P. Jackson, 2001). С начала 2000-х гг. концепция общественной ценности используется как в теоретических исследованиях (для анализа и оценки деятельности органов государственного управления и организаций общественного сектора, но и активно внедряется в практику государственного управления в качестве основы для разработки методических рекомендаций по совершенствованию деятельности и разработке стандартов предоставления государственных услуг (см., например, «Best value in public service. Guidance to accountable officers», Smarter Scotland, Scottish executive, 2006; «Creating value: findings from public service innovation focus groups», NZIER, 2004; «Improving public services: evaluation of the best value pilot program», Local government centre, Warwick Business school, University of Warwick, 2001).

Общественную ценность (Public Value) в широком смысле можно определить как ценность, создаваемую деятельностью органов государственного управления. Мерой общественной ценности можно считать степень удовлетворенности членов общества качеством государственного управления. Общественная ценность создается посредством предоставления государственных услуг, принятия законодательства, реализации политики регулирования и т.д., что, в конечном счете, воздействует на показатели благосостояния и степень удовлетворенности общества деятельностью государственных структур. В демократических государствах общественная ценность определяется обществом самостоятельно через выражение гражданами предпочтений и их реализацию посредством разнообразных демократических институтов (таких, как, например, выборы) и преломляется в решениях избранных политиков.

При этом, добавленную ценность, производимую в результате деятельности институтов власти, можно представить как разницу между выгодами и ресурсами, отдаваемыми гражданами правительству. Таким образом, в основе добавленной ценности деятельности органов государственного управления лежит неявный, а иногда явный контракт между обществом и государственной властью. Легитимность органов государственной власти и управления в целом, а также отдельных органов государственного управления зависит непосредственно от их способности создавать общественную ценность. Концепция общественной ценности, таким образом, обеспечивает критерий для измерения и оценки деятельности правительства, а также для принятия решений относительно распределения ресурсов и выбора наиболее приемлемой системы предоставления общественных благ.

Общественная ценность тесно связана с ценностями, принятыми в обществе. Рассмотренные сквозь призму общественной ценности, идеал и ценность любой организации общественного сектора или органа государственного управления, как поставщиков услуг, должны оцениваться, прежде всего, по тому, насколько их деятельность ориентирована на максимизацию общественной ценности. Несоответствие деятельности органов государственного управления и ее результатов принятым ценностям могут вести к разрушению общественной ценности.

В работе Гавина Келли, Джеофа Мулгана и Стефана Муерса «Creating public value. The analytical framework to public sector reform» (2002) были выделены три основных источника формирования общественной ценности: государственные услуги, результаты деятельности органов государственного управления и доверие институтам власти.

1. Государственные услуги

Качество государственных услуг³ является одним из ключевых составляющих общественной ценности, создаваемой органами государственного управления. Kearns (2004) выделяет пять основных факторов, влияющих на восприятие ценности государственных услуг: доступность услуг, уровень удовлетворенности потребителей обслуживанием, воспринимаемая обществом значимость предоставляемых услуг, справедливость в предоставлении услуг, а также затраты на их получение. В целом можно выделить два основных инструмента повышения общественной ценности государственных услуг: оптимизация затрат на их предоставление и повышение качества и отражает взгляд потребителя на процесс оказания услуг, а также на результаты этого процесса. Таким образом, органы государственного управления, преследуя цель максимизации общественной ценности государственных услуг должны исходить из задачи оптимизации затрат на их предоставление, а также улучшения таких характеристик услуг, как: качество обслуживания (воспринимаемое потребителем отношение со стороны поставщика); возможность выбора способа получения услуги / количество возможных каналов получения услуги; доступность, полнота и точность информации об услуге; вероятность совершения ошибок в процессе предоставления услуги; скорость получения услуги; прозрачность процедуры оказания услуги; комплексность услуги (количество необходимых контактов с государственными ведомствами для получения услуги); поддержка потребителя в процессе получения услуги (обеспечение обратной связи, консультации).

³ Здесь имеются в виду прежде всего индивидуализированные услуги предоставляемые органами государственного управления.

2. Результаты деятельности органов государственного управления

Общество оценивает работу органов государственного управления не только по опыту обслуживания, но также по способности правительства предоставлять целый ряд социально желательных и значимых результатов, которые являются следствием проводимой государственной политики в таких областях как инфраструктурное и экономическое развитие, здравоохранение, образование, социальная сфера, ЖКХ и т.д. Определение общественной ценности деятельности органов государственного управления посредством анализа воздействия органов государственного управления на объективные параметры социально-экономических результатов затруднено, ввиду невозможности точного определения причинных связей и влияния экзогенных факторов. В большинстве областей деятельности органов государственного управления все еще существуют значительные ограничения в понимании процесса создания ценности через результаты: эффективность различных рычагов государственной политики все еще остается не до конца изученной. Однако можно выделить целый ряд механизмов, влияющих на достижение более высоких результатов деятельности органов государственного управления, в частности — оптимизация бизнес-процессов, повышение доступности информации и качества услуг в рамках основных функциональных сфер деятельности.

3. Доверие институтам власти

Отношения доверия сообщества — выражение способности сообщества достигать лучшего качества жизни по сравнению с тем, который был бы доступен в условиях, когда его члены действовали бы просто как индивидуумы. Данное утверждение подтверждается фактом, что уровень доверия положительно коррелирует с общественной стабильностью, которая включает экономическое, социальное и психологическое благосостояние общества [Green, Grimsley and Stafford, 2005, Grootaert 1998].

В некотором отношении, доверие институтам государственного управления может быть расценено как один из примеров результатов деятельности органов государственного управления. Однако, другие результаты выполняют в первую очередь функцию обслуживания, в то время как доверие является следствием коллективного опыта граждан [Grimsley, Meehan and Tan, 2004]. Множество эмпирических исследований подтверждает, что повышение или падение уровня доверия правительству непосредственно связано с оценкой общественностью состояния экономики [Citrin and Green 1986; Hibbing and Theiss-Morse 1995]. Исследование Grimsley, и др. (2003, 2004) продемонстрировало положительную корреляцию между степенью удовлетворенности государственными услугами и доверием органам государст-

венного управления. Кроме того, исследование установило, что и доверие и удовлетворенность государственными услугами во многом зависят от того, как опыт взаимодействия с органами государственного управления влияет на восприятие гражданами степени собственной информированности, возможности личного контроля, а также влияния⁴ на процессы, связанные с деятельностью институтов власти. Этот анализ подразумевает, что три основанных на опыте измерения (хорошая осведомленность, личный контроль и влияние) заслуживают особого интереса в оценке общественной ценности.

Анализ взаимосвязи между тремя компонентами общественной ценности показывает существование тесной положительной зависимости между ними (рис. 1).

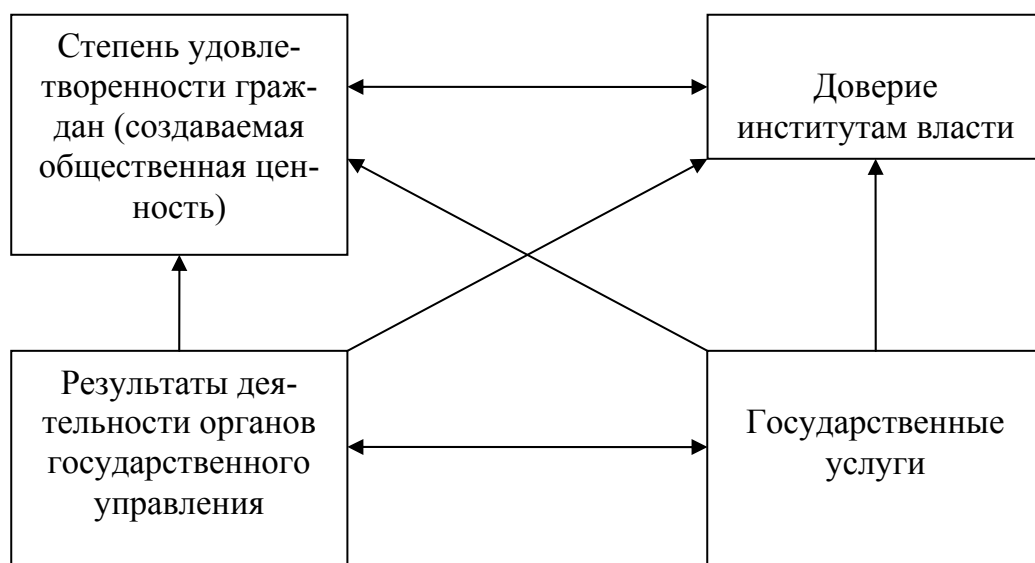


Рис. 1. Взаимосвязь элементов общественной ценности

Необходимо подчеркнуть, что концепция общественной ценности взаимосвязана с принципами хорошего публичного управления разработанными ООН, а также критериями качества государственного управления, используемыми при составлении индекса GRICS Мирового банка. Принципы, разработанные ООН, могут служить направляющими в организации работы органов государственного управления, а также основой для разработки критериев для их самооценки, тогда как повышение общественной ценности в трех ее составляющих — государственных услугах, результатах деятельности

⁴ В отношении государственных услуг контроль подразумевает возможность отслеживать ход процесса реализации услуги (прозрачность процедур), а возможность влияния определяется значением индивидуальных предпочтений потребителей и их учетом при организации обслуживания (гибкость в обслуживании).

органов государственного управления и доверии общества институтам власти являются следствием использования этих принципов. Таким образом, можно сформулировать следующую взаимосвязь между принципами хорошего публичного управления, качеством государственного управления и концепцией общественной ценности: реализация принципов хорошего публичного управления оказывает воздействие на качество государственного управления и находит выражение в повышении общественной ценности государственных услуг, достижении более высоких результатов деятельности органов государственного управления и повышении доверия институтам власти.

Использование концепции общественной ценности для разработки критериев оценки порталов региональных органов государственного управления

На основе рассмотренной выше концепции общественной ценности были проанализированы и систематизированы характеристики, используемые разными исследователями электронного правительства для оценки уровня развития и качества веб-представительств органов государственного управления. В результате предлагается пять основных индикаторов для оценки региональных порталов. Взаимосвязь индикаторов оценки портала с основными элементами (источниками) общественной ценности деятельности органов государственного управления показана на рис. 2

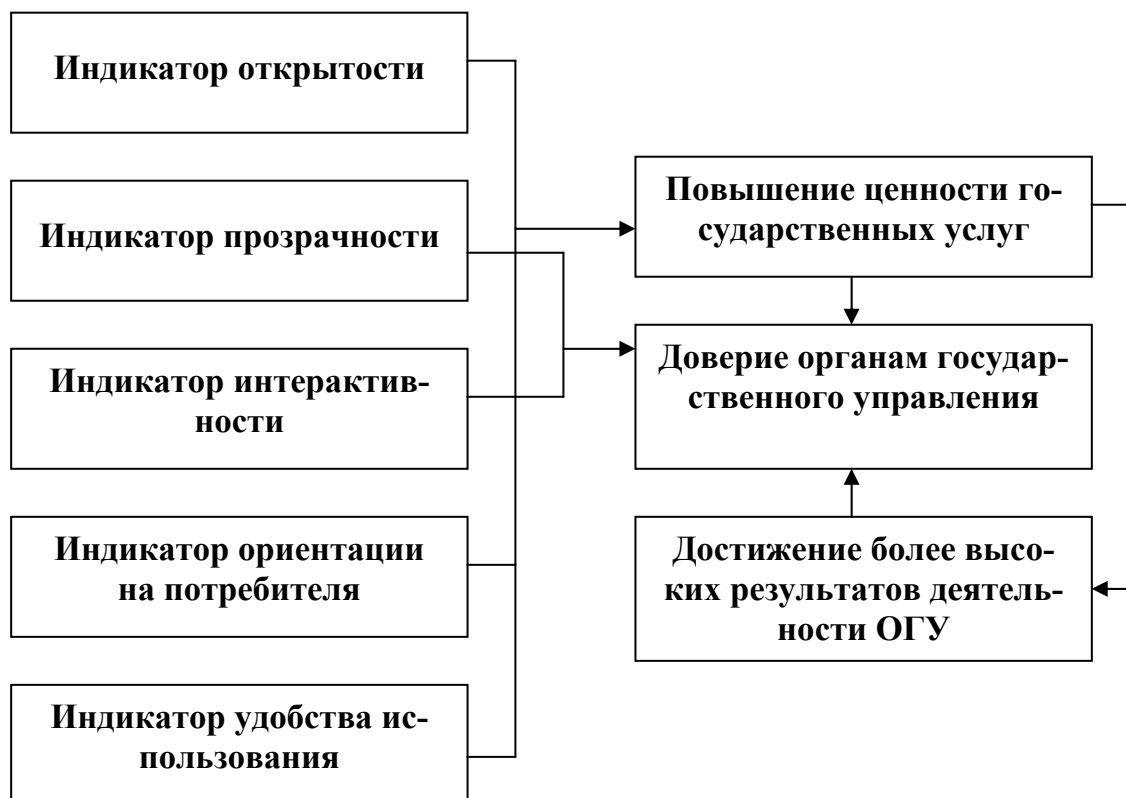


Рис. 2. Индикаторы оценки порталов и их влияние на общественную ценность деятельности органов государственного управления

Далее для каждого индикатора был определен набор основных критериев и соответствующих им опций, которые были подвергнуты экспертной оценке при моделировании опыта посещения портала. Необходимо подчеркнуть, что на основе анализа результатов исследований, посвященных анализу влияния характеристик порталов органов государственного управления на степень удовлетворенности потребителей, были выявлены наиболее значимые опции для каждого критерия. [см., например, исследования Choudrie, Ghinea, Weerakkody, 2001; Gant J., Gant D., 2002; Barnes, Vidgen, 2006; Withow, Brink, Sperdelozzi, 2002].

Каждая опция оценивалась экспертом на основе четырехбалльной шкалы от 0 до 3 (0 — опция отсутствует или не функционирует; 1 — опция развита ниже среднего уровня, 3 — опция работает на среднем / нормальном уровне, 4 — опция превосходит средний уровень развития). Все включенные в систему опции и критерии считались равновесными. Общий балл для критериев рассчитывался как сумма баллов по индивидуальным опциям, нормализованная по столбальной шкале; итоговая оценка индикатора получалась путем усреднения баллов для критериев, включенных в индикатор. Полная система оценки представлена в табл. 1.

Таблица 1

**Система оценки порталов органов
государственного управления региона**

Индикатор	Критерии	Опции
Открытости	Уровень развития электронных государственных услуг «Связь с администрацией»	Количество и качество услуг информационного, интерактивного и транзакционного уровня органов исполнительной власти региона
	Уровень развития электронных государственных услуг «Услуги общего использования»	Наличие и полнота информации об основных сферах деятельности органов государственного управления региона: законодательная сфера, работа судебных органов власти, здравоохранение, образование, социальная сфера, ЖКХ, транспорт, связь и информатизация, культура и наука, экономика, внешние связи региона (международное и межрегиональное сотрудничество), региональные финансы природопользование и охрана окружающей среды

Индикатор	Критерии	Опции
Прозрачности	Прозрачность структуры органов государственного управления	Степень представленности информации о департаментах и структурных подразделениях органов государственного управления региона (включая исполнительную и законодательную ветвь власти), полнота, точность и релевантность представленной информации о департаментах и структурных подразделениях органов государственного управления региона: их структуре, функциях, услугах, руководстве, ответственных лицах, координатах
	Прозрачность деятельности органов государственного управления	Отчеты, информация о результатах деятельности, программы и планы развития, новости, доски объявлений и актуальная информация для потребителей, качество обновления информации
	Прозрачность обеспечения обратной связи с потребителем	наличие адресов электронной почты у всех ведомств и подразделений, легкость идентификации ответственного контактного лица, скорость реагирования на запросы
Интерактивности	Развитие сервисов электронного консультирования	Форумы, общественные приемные, опросы общественного мнения, чаты, иные формы интерактивного взаимодействия с потребителями
	Развитие сервисов активного электронного участия	Электронное голосование, иные формы активного политического участия
Ориентации на потребителя	Развитие методов взаимоотношения с клиентами	Персонализация доступа (авторизация), персонализация контента, кастомизация контента, поддержка потребителей (наличие раздела с часто задаваемыми вопросами, комментариев к разделам), поддержка мультязычного доступа, обеспечение единой точки доступа ко всем структурным подразделениям органов государственного управления, обеспечение полезных ссылок для потребителя

Индикатор	Критерии	Опции
Удобства использования	Доступность	Легкость доступа к portalу через основные поисковые системы, URL удовлетворяющий стандартам регионов использования сайта, запоминаемость URL (ассоциативность названия контенту), непрерывность доступа, оптимизируемое время загрузки, использование общепринятых стандартов, портирование для WAP, портирование для PDA, мультимедийность предоставляемых документов, вид с выключенными графическими элементами, кросс-браузерность
	Навигация	Наличие и качество карты портала или других альтернативных форм схематичного представления контента, удобство поиска разделов (рубрик), удобство организации меню, интуитивно понятное расположение элементов управления, легкость идентификации пользователем собственного местонахождения на портале, панель навигации, клавиши быстрого доступа, организация поиска контента, уникальность и постоянство ссылок на контент
	Визуальная организация контента	Организация текста и графических изображений (логичность расположения, длина страниц, их удобочитаемость, использование символов, использование графических символов, совместимость цветового и графического формата, расширенные возможности дисплея), цветовая схема и общая эстетика, шрифты, верстка

1. Индикатор открытости

Характеризует продвижение в области развития электронных государственных услуг (оценивает прогресс в развитии интерактивности электронных государственных услуг) и отражает степень электронной

открытости, прежде всего *исполнительных* органов власти в обслуживании потребителей. Для оценки данного индикатора были выделены два основных критерия — уровень развития услуг «Связь с администрацией» (услуги для населения и бизнеса, предоставляемые органами государственного управления в соответствии с принятыми нормативными актами и законами), а также степень развития услуг «общего использования» в основных сферах деятельности органов государственного управления (образовании, здравоохранении, культуре, ЖКХ, транспорте и т.д.). Оценке в рамках второго критерия были подвергнуты также законодательные и судебные органы власти.

Портал правительства, как специализированная информационная система, должен обеспечивать поддержку реализации функций органов государственного управления, и содействовать повышению эффективности их деятельности. Таким образом, состав информации, а также набор услуг, предоставляемых посредством портала, должны в максимальной степени отражать функциональную структуру деятельности органов государственного управления, и способствовать достижению задач соответствующего уровня власти.

В рамках перечисленных критериев оценки, электронные государственные услуги могут носить информационный, интерактивный или транзакционный характер. При прочих равных условиях, чем больше охват функциональных сфер деятельности региональных властей, представленных на портале, а также чем ближе реализованный уровень интерактивности электронных услуг к максимально достижимому, тем выше степень ориентации портала на максимизацию ценности государственных услуг. Таким образом, чем выше индикатор открытости портала, тем в большей степени он ориентирован на достижение целей деятельности органов государственного управления в их основных функциональных областях и тем выше создаваемый посредством портала потенциал в повышении общественной ценности.

2. Индикатор прозрачности

Оценивает полноту и качество информации, которую органы государственного управления предоставляют относительно самих себя.

Для оценки данного индикатора были выделены следующие критерии: прозрачность структуры, прозрачность деятельности, а также прозрачность обратной связи с потребителем.

В рамках данного индикатора оценивались такие характеристики портала как:

- охват органов государственного управления (какие ведомства, департаменты и подразделения представлены на портале). Для обеспечения высокой прозрачности структуры портал

должен предоставлять пользователям доступ к информации об органах исполнительной власти субъекта (президент/губернатор, его администрация, правительство субъекта и представительства федеральных органов власти в субъекте), законодательной власти (госсовет/дума/законодательное собрание), а также судебной власти;

- полнота и качество информации относительно деятельности органов государственного управления, представленных на портале и ее результатах;
- представленность текущей информации органов государственного управления (наличие и качество новостных лент);
- легкость, с которой посетители портала могут входить в контакт со служащими в представленных органах государственного управления (наличие контактной информации, адресов электронной почты, фотографий ответственных лиц, расписания приемных часов работы и т.д.).

Таким образом, прозрачность выражает созданные посредством портала возможности для понимания и мониторинга деятельности органов государственного управления. Поскольку прозрачность играет существенную роль в обеспечении общественного доверия, высокая оценка индикатора прозрачности является свидетельством высокого потенциала портала в повышении общественной ценности деятельности органов государственного управления посредством повышения общественного доверия.

3. Индикатор интерактивности

Интерактивность является мерой удобства пользования информацией и характеризует желание, готовность и способность организации реагировать на запросы пользователей. Индикатор интерактивности измеряет сформированные посредством портала возможности для получения обратной связи от потребителей и их воздействия на деятельность органов государственного управления (выработку и принятие решений). Для оценки данного использовались два критерия: развитие сервисов электронного консультирования, а также развитие сервисов активного политического участия. Таким образом, данный индикатор отражает степень развития электронных государственных услуг относящихся к типу «политическое участие».

Опираясь на результаты исследований, выявивших положительную взаимосвязь между уровнем интерактивности и уровнем доверия, можно предположить, что чем выше значение индикатора интерактивности, тем выше потенциал портала в повышении общественной ценности деятельности органов государственного управления.

4. Индикатор ориентации на потребителя

Характеризует степень внедрения клиенто-ориентированного подхода в организации предоставления информации и услуг посредством портала, а также развития методов управления взаимоотношениями с клиентами.

Данный критерий включал оценку развития средств кастомизации контента и доступа к нему. Кастомизация контента характеризует ориентированность структуры информации и услуг на решение задач потребителей. Высокий уровень кастомизации контента означает, что информационная (система разделов и рубрик) и навигационная (система меню и рубрикаторов) структуры портала, соответствуют не организационным особенностям органов государственного управления, объединяемых в рамках портала, а потребностям целевых групп потребителей. Кастомизация доступа ориентирована на персонализацию обслуживания пользователей посредством использования средств аутентификации.

Важным показателем для оценки ориентации портала на потребителя являлась также степень реализации интеграционной функции портала (обеспечения централизованного доступа — единой точки доступа пользователей к распределенным информационным веб-ресурсам, имеющим непосредственное значение для реализации функций органов государственного управления региона). Наряду с индикатором открытости, индикатор удобства использования оценивает качество информации и услуг, представленных на портале.

5. Индикатор удобства использования

Характеризует качество доступа к portalу и работы с ним как с интерактивным информационным ресурсом. Данный индикатор во многом базируется на оценке технических характеристик портала и качества эргономики человеко-машинного взаимодействия, обеспеченного посредством визуальных средств. К критериям оценки индикатора удобства использования были отнесены доступность, навигация, а также визуальная организация контента.

Доступность является частью характеристик портала, определяющей возможность получения информации и услуг потребителями с учетом всех объективных ограничений. Несоответствие показателям качества услуг предоставляемых и обслуживания приводит к меньшей удовлетворенности получателей, а несоответствие показателям доступности — к уменьшению количества пользователей (что является критичным с точки зрения реализации потенциала портала в повышении общественной ценности). Для разных типов электронных услуг и категорий получателей доступность услуг может определяться разными характеристиками, не только наиболее часто встречаю-

щимися (наличие доступа к Интернет или наличие информации), но также специфическими для группы получателей. Для оценки критерия доступности были выделены опции, характеризующие доступ к portalу (возможность нахождения данного Интернет-ресурса с помощью основных поисковых серверов, скорость загрузки portalа, непрерывность его работы), а также доступ к содержанию portalа (совместимость с популярными Web-браузерами, предоставление альтернативных режимов и скоростей загрузки, возможность отключения графических элементов, устранение проблем печати, наличие альтернативных форматов загружаемых документов). В оценке критерия доступности были также учтены возможности portalов в обеспечении удаленного доступа с помощью мобильных телефонов и карманных персональных компьютеров.

Навигация характеризует, насколько простым в использовании является portal; данный критерий оценивается по таким характеристикам интерфейса portalа, как использование простых и понятных навигационных моделей, наличие навигационных элементов на всех страницах, карты portalа и встроенных поисковых машин, информирование пользователей относительно их месторасположения на сайте.

Визуальная организация контента оценивает графический и текстовый интерфейс portalа, который включает читаемость страниц, использование семантики и расширенных особенностей дисплея, длину страниц и функциональность размещения элементов в рамках страниц, общее эстетическое восприятие portalа и соответствие его графического решения статусу официального portalа органов государственного управления.

Наряду с индикаторами открытости и ориентации на потребителя, индикатор удобства использования характеризует качество информации и услуг, представленных на portalе, оказывает непосредственное воздействие на степень удовлетворенности пользователя и реализацию потенциала в повышении общественной ценности деятельности органов государственного управления.

К основным преимуществам разработанной в рамках данного исследования методики можно отнести следующие:

1. Методика позволяет оценить продвижение региона по ступеням развития электронного правительства посредством оценки развития электронных государственных услуг информационного, интерактивного и транзакционного уровня.

2. Выделенный индикатор интерактивности непосредственно связан с оценкой развития электронного участия, сравнение регионов по данному индикатору позволяет делать выводы относительно развития демократических принципов работы в организации электронного правительства.

3. Более полный учет качественных характеристик портала, объединенных индикатором удобства использования, непосредственно влияющих на степень удовлетворенности пользователей.

4. Снижение уровня субъективизма в оценках качественных характеристик портала достигается за счет выделения в рамках каждого критерия их оценки целого ряда опций, которые могут быть оценены более объективно.

5. Методика позволяет определять прогресс в создании регионального потенциала достижения таких целей административной реформы, как повышение качества государственных услуг (индикатор открытости, прозрачности, ориентации на потребителя, удобства использования), снижение административных барьеров (индикатор открытости, прозрачности), повышение доверия институтам власти (индикатор интерактивности), достижения более высокой социально-экономической эффективности деятельности органов государственного управления (все индикаторы),

6. Методика дает возможность проводить межрегиональные сопоставления по отдельным индикаторам, а также анализировать причины различий в оценках индикаторов посредством более глубокого анализа входящих в них критериев.

Результаты оценки порталов региональных органов государственного управления на основе концепции общественной ценности

Для исследования были отобраны 11 регионов Российской Федерации, из которых 7 входят в десятку лидеров по индексу готовности к информационному обществу, рассчитанному Институтом развития информационного общества. Аргументом для включения этих регионов является предположение, что более высокий рейтинг готовности к информационному обществу свидетельствует о более высоком уровне развития инфраструктуры, влияющей на спрос на электронное правительство и, соответственно, оказывающей воздействие на реализацию созданного посредством портала потенциала в повышении общественной ценности деятельности органов государственного управления⁵. Дополнительно, были выделены четыре региона с высокими рейтингами по качеству государственного управления, рассчитанными по методике Высшей экономической школы (Республика Татар-

⁵ При оценке индекса готовности регионов к информационному обществу использовались такие подиндексы как ИКТ-инфраструктура, человеческий капитал, деловой климат, электронный бизнес, использование ИКТ в домохозяйствах / частными лицами.

стан, Белгородская область, Чувашская республика, а также Ростовская область). Сводная таблица с характеристиками выбранных для анализа регионов представлена ниже (табл. 2). В качестве дополнительных характеристик региона были выделены: место региона в рейтинге по уровню валового регионального продукта на душу населения (характеризует его экономический потенциал), место в рейтинге по подындексу использования ИКТ в домашних хозяйствах и населением (характеризует потенциал спроса на электронные государственные услуги), а также место региона в рейтинге по подындексу электронного правительства (характеризует развитие внутренней и внешней информационно-коммуникационной инфраструктуры органов власти региона).

Простейший анализ данных представленных в таблице 2, позволяет заключить, что однозначной взаимосвязи между уровнем развития ИКТ в регионе (включая развитие электронного правительства) и качеством государственного управления нет. Регионы, имеющие наиболее высокие рейтинги по качеству государственного управления, имеют сравнительно более низкие результаты в информатизации. Наиболее «оптимальное» сочетание мест в рейтинге принадлежит Тюменской области, где высокие экономические возможности сочетаются с высоким уровнем развития информационно-коммуникационных ресурсов и находят выражение в повышении качества государственного управления. Однако показателен тот факт, что, имея высокий сводный индекс готовности к информационному обществу (10 место), Тюменская область занимает лишь 35 место по подындексу электронного правительства.

В то же время можно выделить уникальный пример Чувашской республики: при достаточно скромных стартовых возможностях и отсутствии значительных экономических ресурсов, этот регион по параметру развития электронного правительства и качеству государственного управления является лидером среди российских регионов.

Как было указано в постановке задач исследования, его результаты способны оценить не саму создаваемую посредством порталов ценность, а потенциал ее повышения. Для оценки общего потенциала в повышении общественной ценности, созданного благодаря развитию портала органов государственного управления, следует сопоставить полученный результат по всем пяти индикаторам с максимально достижимым в данном исследовании.

Для группировки регионов по критерию высоты потенциала в повышении общественной ценности были выбраны пять интервалов в которых может находиться совокупная оценка (табл. 3).

Характеристики регионов

Регион	Место в рейтинге готовности к информационному обществу/ по подындексу электронного правительства ⁶	Место в рейтинге по качеству государственного управления ⁷	Место в рейтинге по РВП на душу населения ⁸	Рейтинг по подындексу использования ИКТ в домохозяйствах и частными лицами ⁹	Адрес официального портала ОГУ региона
Республика Карелия	9 / 2	С	59	15	www.gov.karelia.ru
Санкт-Петербург	2 / 6	С	5	2	www.gov.spb.ru
Ханты-мансийский автономный округ	3 / 7	С	3	4	www.hmao.wsnet.ru
Республика Татарстан	35 / 68	А	7	42	www.prav.tatar.ru
Самарская область	6 / 8	В	10	19	www.adm.samara.ru
Белгородская область	58 / 53	А	37	48	www.beladm.bel.ru
Мурманская область	7 / 33	С	35	7	www.gov-murman.ru
Чувашская республика	45 / 5	А+	56	78	www.chuvashia.gov.ru
Томская область	5 / 35	С	29	10	www.tomsk.gov.ru
Тюменская область	10 / 35	А	2	25	www.admtymen.ru
Ростовская область	34 / 10	А+	17	36	www.donland.ru

Как показывают результаты исследования, потенциал в повышении общественной ценности деятельности органов государственного управления посредством создания порталов в большинстве регионов все еще находится на низком уровне (рис. 3). Из 11 проанализированных порталов регионов 4 находятся на уровне среднего потенциала, 6 регионов имеют потенциал ниже среднего, и лишь 1 регион (Республика Татарстан) находится на уровне потенциала выше среднего (72,6%).

⁶ Рассчитанный по методике Института развития информационного общества, см. Индекс готовности регионов к информационному обществу 2004–2005 / Под ред. Ершовой, Ю.Е. Хохлова и С.Б. Шапошника, М.: Институт развития информационного общества, 2005.

⁷ См. Алескерев Ф.Т., Головщинский К.И., Клименко А.В., Оценки качества государственного управления / Препринт WP8/2006/02, серия WP8 Государственное и муниципальное управление, М., ГУ ВШЭ, 2006

⁸ Данные Госкомстата (www.gks.ru), 2005.

⁹ Рассчитанный по методике Института развития информационного общества.

Таблица 3

Значение совокупной оценки по индикаторам

Совокупная оценка по пяти индикаторам	Значение
0 – 20%	Низкий потенциал портала в повышении общественной ценности
20 – 40%	Потенциал ниже среднего
40 – 60%	Средний потенциал
60 – 80%	Потенциал выше среднего
80 – 100%	Высокий потенциал портала в повышении общественной ценности

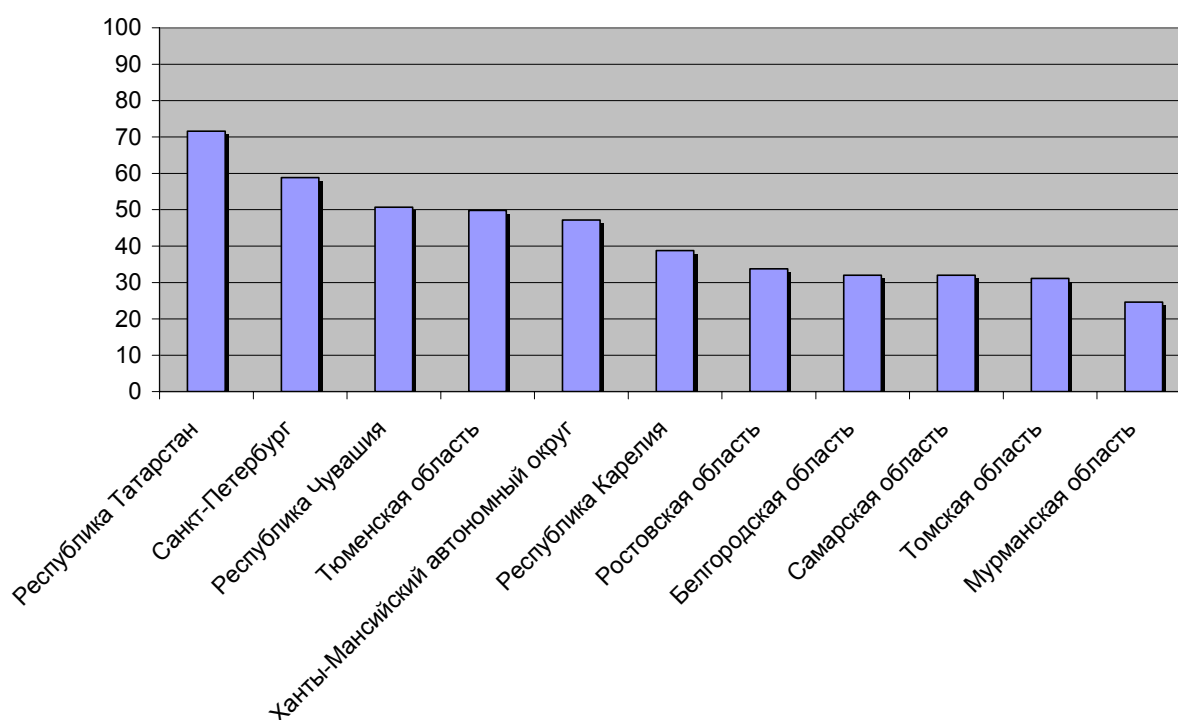


Рис. 3. Оценка потенциала в повышении общественной ценности деятельности ОГУ

Таким образом, можно сделать вывод, что даже с учетом высокого развития информационно-коммуникационных технологий в таких регионах как Самарская область, Мурманская область, Томская область, развитию внешних взаимодействий в системе электронного правительства, способных привести к высоким результатам, не уделя-

ется должного внимания. Вывод о возможности повышения результативности деятельности органов государственного управления посредством порталов в перечисленных регионах базируется, в том числе, на высоком рейтинге этих регионов по проценту домохозяйств и населения, использующего Интернет (см. табл. 2).

Следующим шагом в анализе результатов исследования является выявление причин низкого потенциала порталов в повышении общественной ценности.

Оценка индикатора открытости по выбранной группе регионов показывает значительную вариацию, обусловленную, прежде всего неравномерностью развития электронных государственных услуг «Связь с администрацией» в регионах (рис. 4). Высокий уровень развития электронных государственных услуг характерен для таких регионов как Республика Татарстан, Санкт-Петербург, Тюменская область, Ханты-мансийский автономный округ. Причем на порталах перечисленных регионов не просто предоставляется информация об услугах администрации, но и делается продвижение в цепочке добавленной ценности услуг посредством повышения их интерактивности.

Высокий уровень развития интерактивных услуг «Связь с администрацией» в перечисленных регионах во многом определяется их высоким экономическим потенциалом и уровнем внедрения ИКТ во внутреннюю работу органов исполнительной власти.

В то время как возможности развития электронных услуг, связывающих органы исполнительной власти с потребителями (облегчающие реализацию административных процедур и регламентов) ограничены степенью развития внутренней информационно-коммуникационной инфраструктуры, развитие услуг общего использования не требует значительных инвестиций и предполагает усиление информированности населения о ключевых сферах деятельности органов государственного управления (рис. 5). Обращает внимание факт, что наличие и полнота информации о ключевых сферах деятельности органов государственного управления также варьируется по регионам.

Анализ представленности сфер деятельности позволяет выявить следующие особенности.

1. Во-первых, в большинстве регионов максимально высокий уровень полноты информации характерен для экономической, а также законодательной сферы деятельности;

2. Некоторые порталы не представляют информации о таких важных сферах, как ЖКХ и строительство, социальная сфера, здравоохранение, образование, охрана окружающей среды;

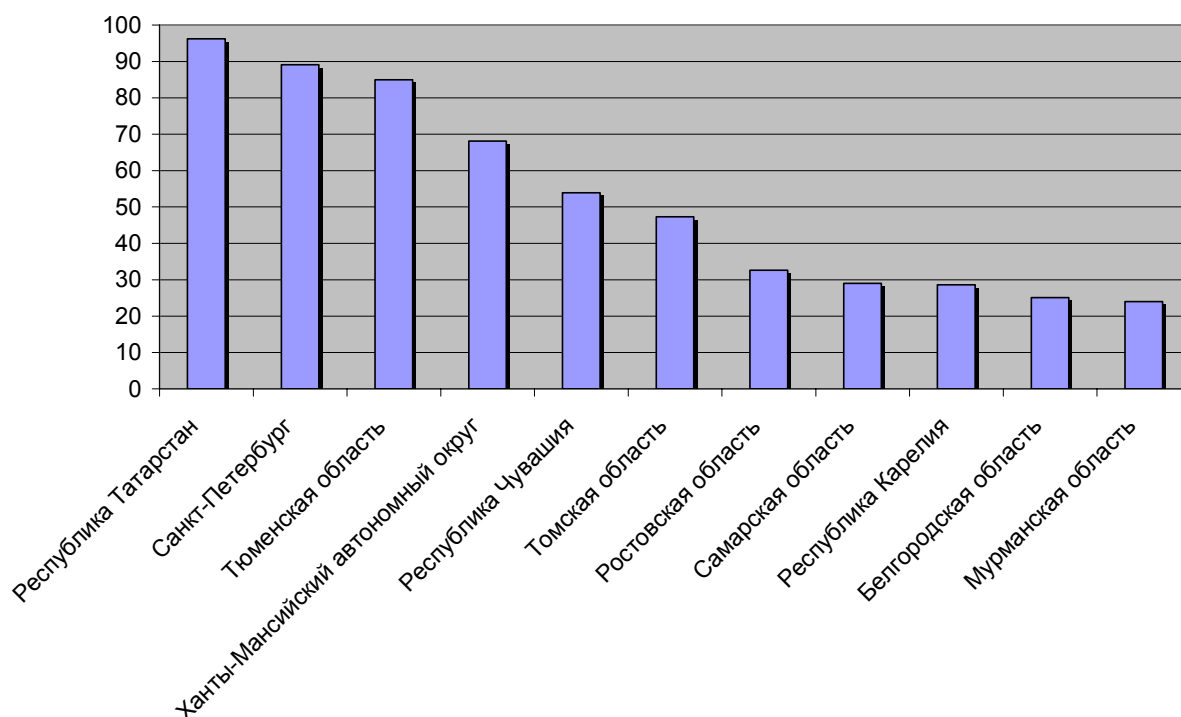


Рис. 4. Индикатор открытости

3. Высокий уровень представленности информации о внешних (международных и межрегиональных) связях характерен в первую очередь для регионов с высокой инвестиционной привлекательностью;

4. Информация о работе судебных органов власти практически не предоставляется.

Как было отмечено выше, одним из показателей влияющих на степень удовлетворенности потребителя и повышения его доверия организации, является обеспечение для потребителя возможности понимания того, как устроена организация, возможности мониторинга ее деятельности и легкого вхождения в контакт с организацией.

Оценка индикатора прозрачности показывает, что возможности потребителя в получении информации о деятельности органов власти все еще очень ограничены (рис. 6).

Несмотря на то, что предоставление информации о структуре, деятельности, а также справочной и контактной информации относится к наиболее легко реализуемым электронным услугам, органы власти далеко не в полной мере используют возможности Интернет для информирования потребителей – уровень оценки по индикатору прозрачности на низком уровне. Наиболее очевидными проблемы прозрачности становятся при рассмотрении трех критериев, входящих в соответствующий индикатор.

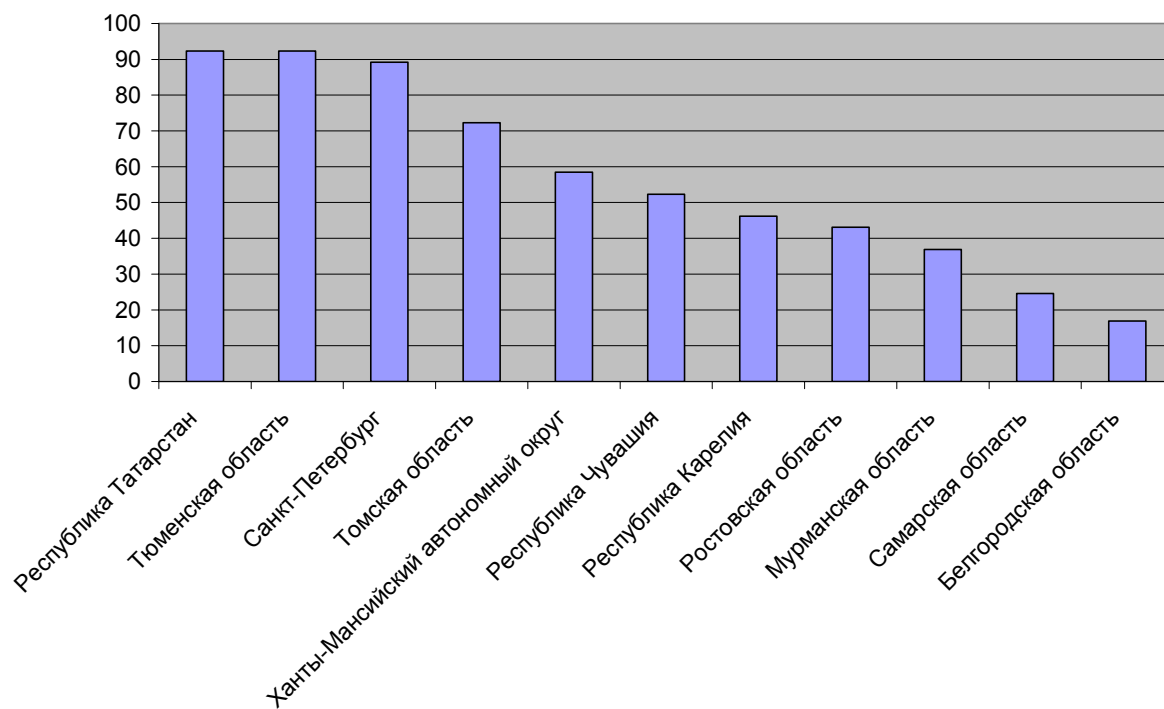


Рис. 5. Развитие электронных государственных услуг
«Услуги общего использования»

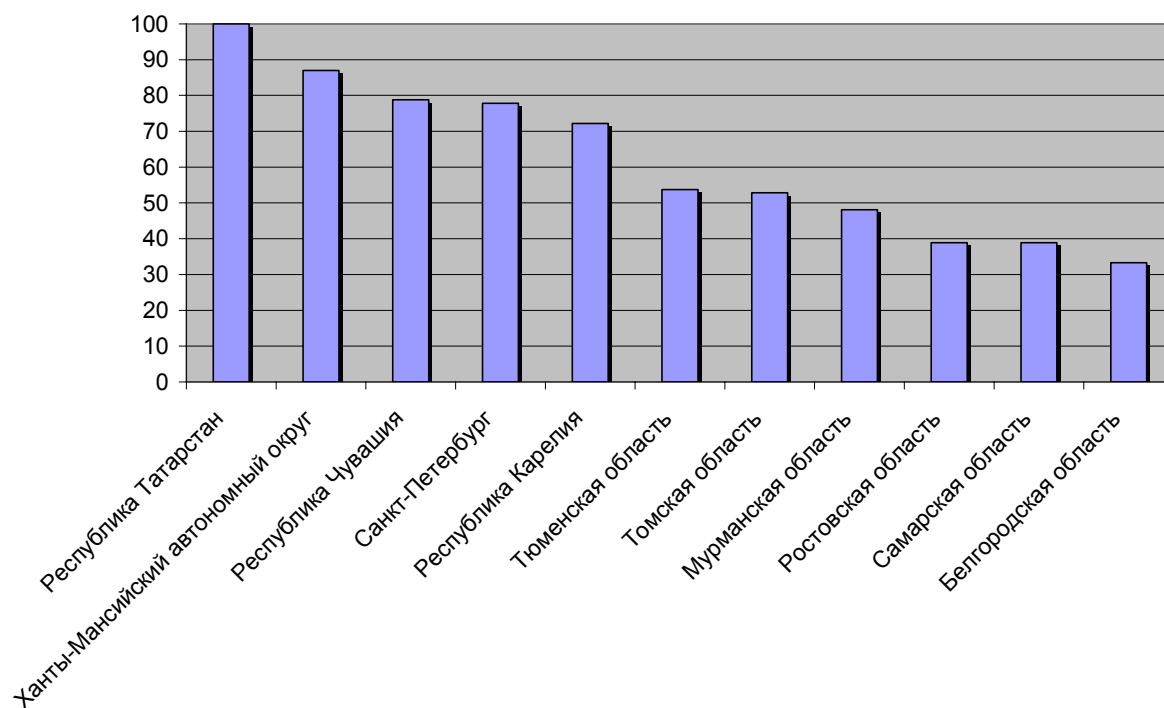


Рис. 6. Индикатор прозрачности

Как видно на рис. 7 критерий прозрачности структуры является высоким практически по всей группе регионов. Это означает, что благодаря portalу пользователь может сориентироваться в структуре органов государственного управления, получить базовую информацию об их функциях. Однако прозрачность деятельности органов государственного управления, обеспеченная посредством порталов, остается в большинстве регионов на уровне ниже среднего (менее 50% от максимально возможного в данном исследовании). Такой результат регионов по индикатору прозрачности в частности означает, что информация о программах и результатах деятельности органов государственного управления является закрытой. Анализ порталов показал, что наиболее часто используемый формат предоставления информации о деятельности органов государственного управления региона – публикация новостных лент. При этом необходимо признать их высокое качество и скорость обновления. Высокая оценка данной опции в составе критерия «прозрачность деятельности» способствует повышению общего индикатора прозрачности.

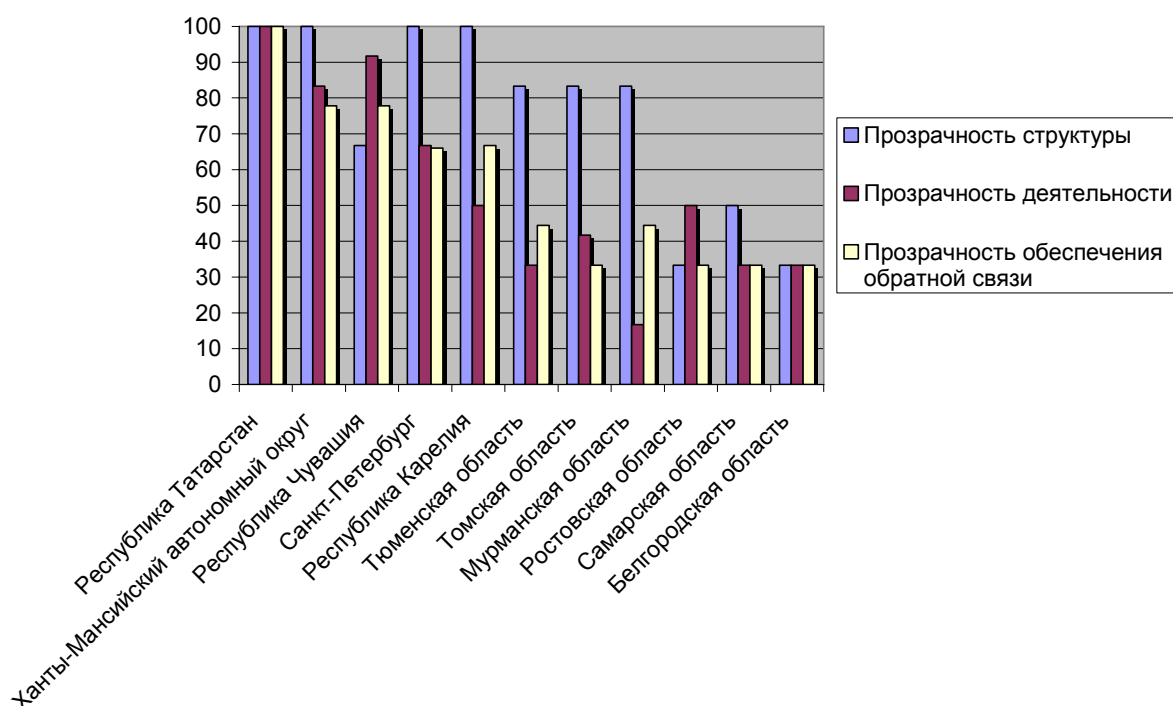


Рис. 7. Оценка критериев прозрачности

О проблеме закрытости органов государственного управления свидетельствуют также оценки по критерию прозрачности обратной связи. Далеко не все ведомства и департаменты публикуют контактные телефоны и адреса электронной почты. На некоторых порталах даже подчеркивается отсутствие возможности записи на прием по телефону или электронной почте (необходимо личное присутствие).

Информация о расписании приемных часов (графике приема) зачастую является устаревшей. Все это, в конечном счете, может оказывать негативное воздействие на степень удовлетворенности потребителя обслуживанием в электронной форме и понизить степень его доверия к органам государственного управления в целом (порталу как источнику актуальной и востребованной информации в частности).

Ситуацию в области прозрачности во многом способно улучшить принятие закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления», определяющий перечень обязательной для публикации в электронном формате информации.

Важную роль в оценке потенциала повышения доверия органам власти посредством портала играет оценка индикатора интерактивности, который включает в себя различные инструменты электронного участия (рис. 8).

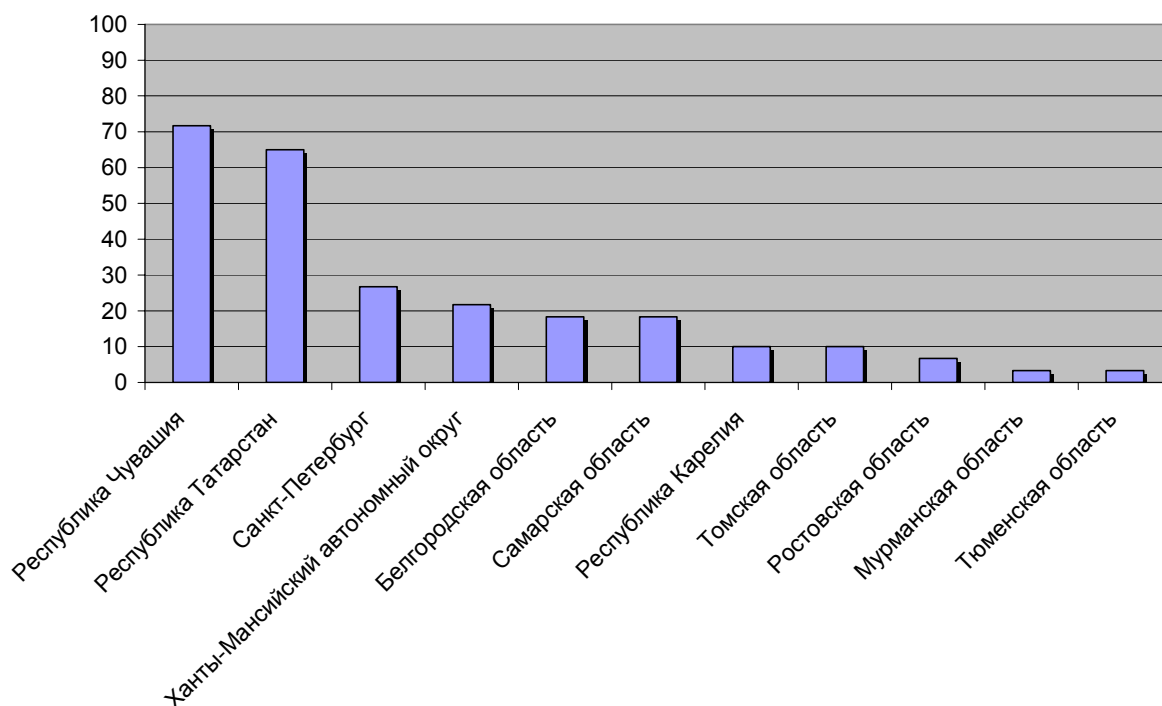


Рис. 8. Индикатор интерактивности

Исследование показало, что повышению участия населения в демократических процессах, а также в разработке решений органами власти регионов практически не уделяется внимания (средний балл по всей группе регионов составляет 23%). Основными инструментами участия граждан являются опросы общественного мнения (электронное консультирование), однако анализ их востребованности (определяемой количеством принявших участие) в большинстве случаев позволяет сделать вывод об их низкой привлекательности для пользова-

телей. Причиной этому могут служить недостаточное развитие способов привлечения пользователей к соответствующим разделам: опросы, как правило «скрыты» от пользователя в структуре портала. Стоит отметить, что порталы стран-лидеров в области электронного правительства содержат интерактивные формы участия граждан на первой странице. На фоне других регионов значительно выделяется пример двух республик — Чувашии и Татарстана, где развитие сервисов электронного участия уже на сегодняшний день включает не только опросы общественного мнения, но также электронные общественные приемные и форумы.

Следуя методике Accenture, бесспорным преимуществом которой является оценка развития в рамках электронных правительств методов управления взаимоотношениями с клиентами, в данном исследовании была также предпринята попытка измерения прогресса регионов в данной области. Именно в этих целях был сконструирован индикатор ориентации на потребителя (рис. 9).

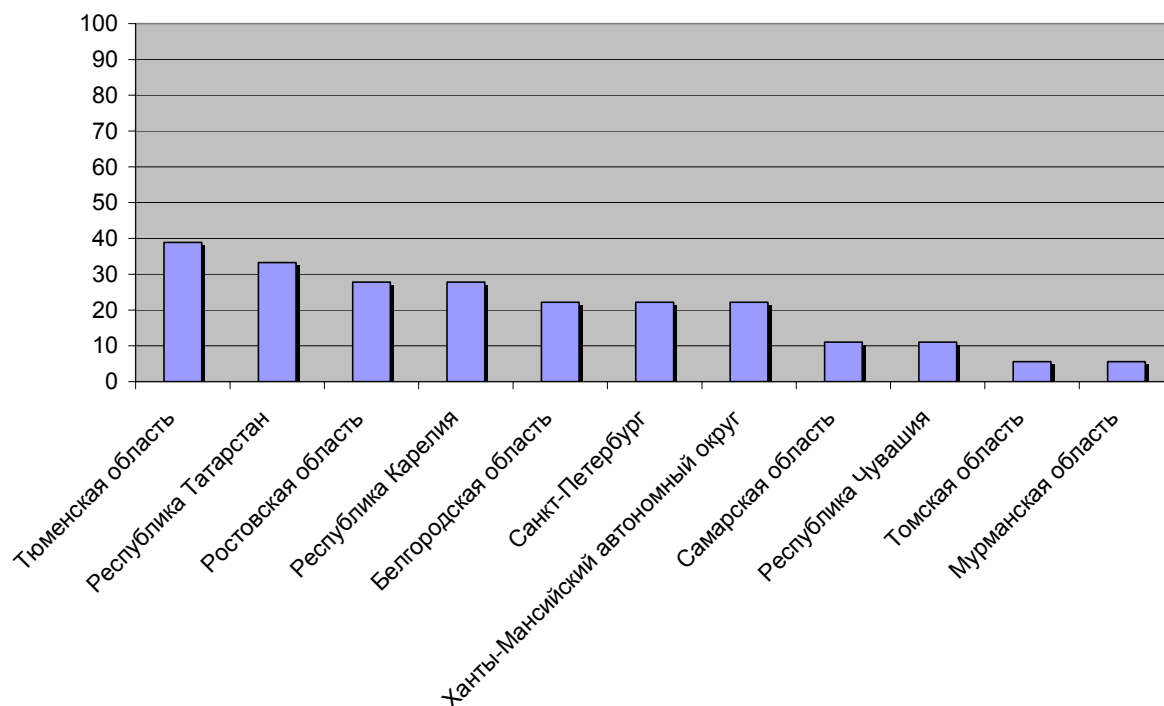


Рис. 9. Индикатор ориентации на потребителя

Необходимо отметить, что уровень развития методов взаимоотношениями с клиентами находится на уровне ниже среднего (в 7 регионах) и низком (в 4 регионах). В положительной оценке индикатора ориентации на потребителя наибольшую роль сыграло развитие методов кастомизации контента (ориентации разделов на основные сегменты потребителей информации и услуг), развитие средств поддержки потребителей (комментариев к разделам, разделов с часто задаваемыми вопросами), а также развитие интеграционной функции

порталов (обеспечения единой точки доступа к распределенным электронным ресурсам органов государственного управления региона).

Повышение индикатора ориентации на потребителя существенно с точки зрения привлечения и удержания потребителей электронной информации и услуг. Как показывает опыт стран-лидеров в области электронного правительства, ориентация веб-представительства органов государственного управления на потребителей должна выражаться, прежде всего, в развитии клиенто-ориентированных способов группировки информации, которые опираются на задачу максимального упрощения решения пользователями стоящих перед ними задач.

С точки зрения развития таких методов показателей портал Республики Татарстан, основные разделы которого построены с учетом основных поводов обращений потребителей.

Безусловно, повышение привлекательности порталов органов государственного управления зависит от их информационного наполнения, в первую очередь от количества и качества предоставляемых электронных государственных услуг. Однако, создаваемый в рамках портала потенциал в увеличении общественной ценности деятельности органов государственного управления может быть реализован не полностью ввиду их низкой доступности для потребителей, трудностей поиска в рамках портала необходимой информации, общего отрицательного восприятия пользователем визуальной организации контента (которая может выражаться в частности в трудности чтения информации). Таким образом, привлекательность портала во многом определяется удобством и качеством работы с ним пользователя. Исследование показало, что качество работы пользователей с информационно-коммуникационной средой 6-ти порталов выше среднего, 3-х порталов — на среднем уровне и двух — на уровне ниже среднего (рис. 10). Наиболее высокий уровень качества портала был признан в Санкт-Петербурге, Тюменской области, Республике Татарстан.

Более полный анализ индикатора удобства использования представлен на рис. 11. Как видно из диаграммы, высокая вариация в удобстве использования характерна не только для оценок отдельных критериев между различными регионами, но также в оценках трех критериев удобства использования в рамках одного портала. Более однородные оценки характерны для критерия доступности (все регионы стремятся к повышению индекса цитируемости в Интернет и облегчению поиска портала). Необходимо отметить, что на некоторых порталах организован доступ с помощью мобильного телефона — портирование для WAP (на порталах Санкт-Петербурга и Республики Карелия), что демонстрирует определенный прогресс в развитии многоканальности предоставления электронных услуг.

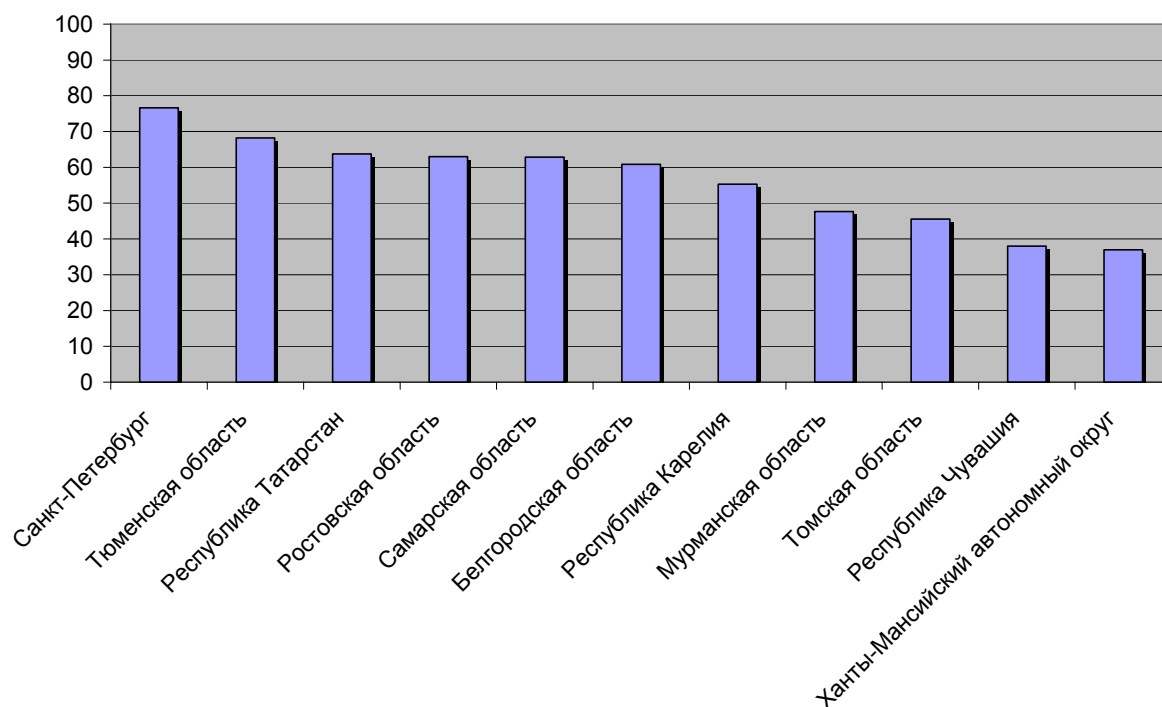


Рис. 10. Индикатор удобства использования

Анализ вариации в значениях критериев удобства использования, представленных на диаграмме, позволяет сформулировать наиболее очевидные направления совершенствования порталов для улучшения качества работы пользователей и, следовательно, повышения степени их удовлетворенности электронным обслуживанием. Так, например, портал Республики Чувашия требует существенных улучшений в используемых навигационных моделях, портал Белгородской области — улучшений, связанных с визуальной организацией контента, для подавляющего большинства регионов актуальна проблема повышения доступности порталов в том числе с помощью развития средств удаленного доступа (посредством КПК или мобильных телефонов).

Анализ потенциала порталов в повышении отдельных составляющих общественной ценности деятельности органов государственного управления можно также строить с помощью группировки различных индикаторов.

На рис. 12 представлен результат объединения индикаторов, имеющих наибольшее значение для повышения доверия органам власти — индикатора прозрачности и интерактивности. Как видно из представленной диаграммы (рис. 12), наибольший потенциал в повышении доверия посредством порталов имеют Республика Татарстан и Республика Чувашия. Следует отметить, что обе республики имеют также наивысший рейтинг по качеству государственного управления (см. табл. 2).

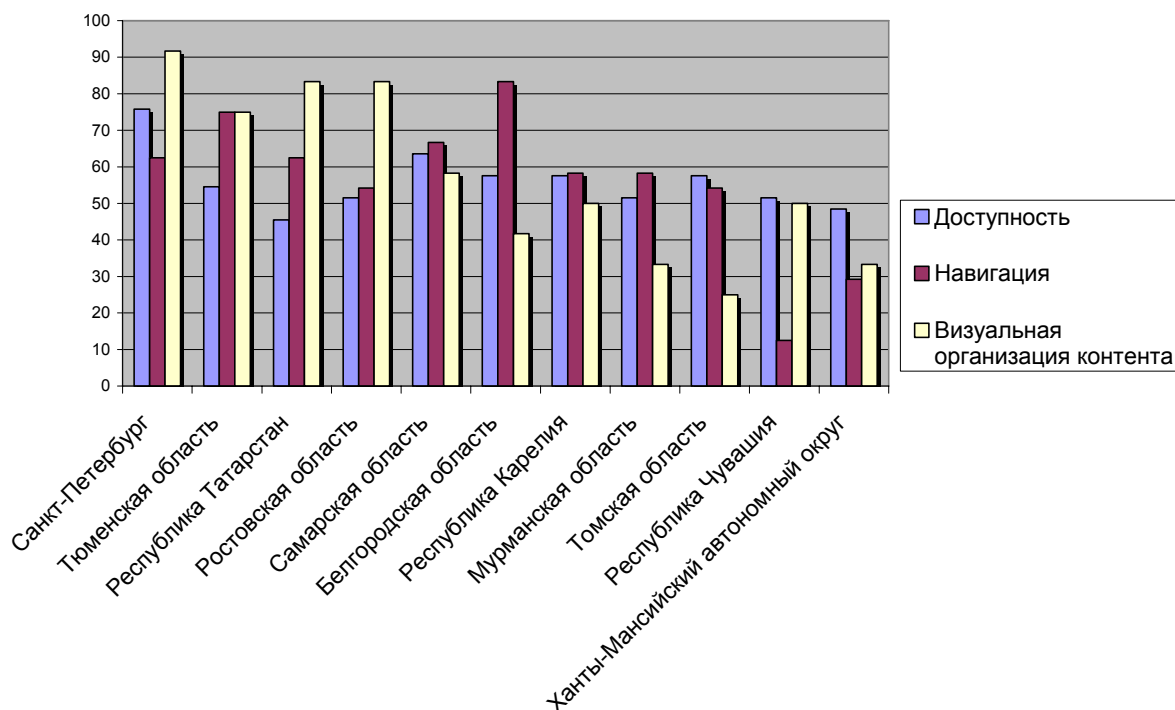


Рис. 11. Оценка критериев удобства использования

Оценка потенциала порталов в повышении качества государственных услуг может базироваться на интегральном учете таких индикаторов как открытость, ориентация на потребителя и удобство использования. Результаты суммирования трех индикаторов показаны на рис. 13. Лидером среди регионов по данному показателю является Республика Татарстан. В целом можно заключить, что в регионах потенциал порталов в повышении ценности государственных услуг используется в лучшем случае на 60%.

Данный интегральный показатель может быть учтен для мониторинга продвижения региона с точки зрения результатов административной реформы.

Как показывает анализ распределения оценок индикаторов по каждому региону, наиболее высокие значения чаще всего смещены в сторону индикаторов открытости и прозрачности, что может объясняться высоким информационным наполнением порталов, обеспеченной стремлением представить основную информацию о деятельности органов государственного управления.

Из всей совокупности регионов выделяются Республика Татарстан и Республика Чувашия, порталы которых имеют высокие оценки не только по индикаторам открытости и прозрачности, но также по индикатору интерактивности. Электронное правительство этих двух республик, таким образом, можно признать самым демократичным из всех проанализированных в данном исследовании. К очевидным направлениям совершенствования взаимодействия с потребителями по-

средством Интернет в данных регионах можно отнести повышение индикатора удобства использования, а также развитие методов управления взаимоотношениями с клиентами.

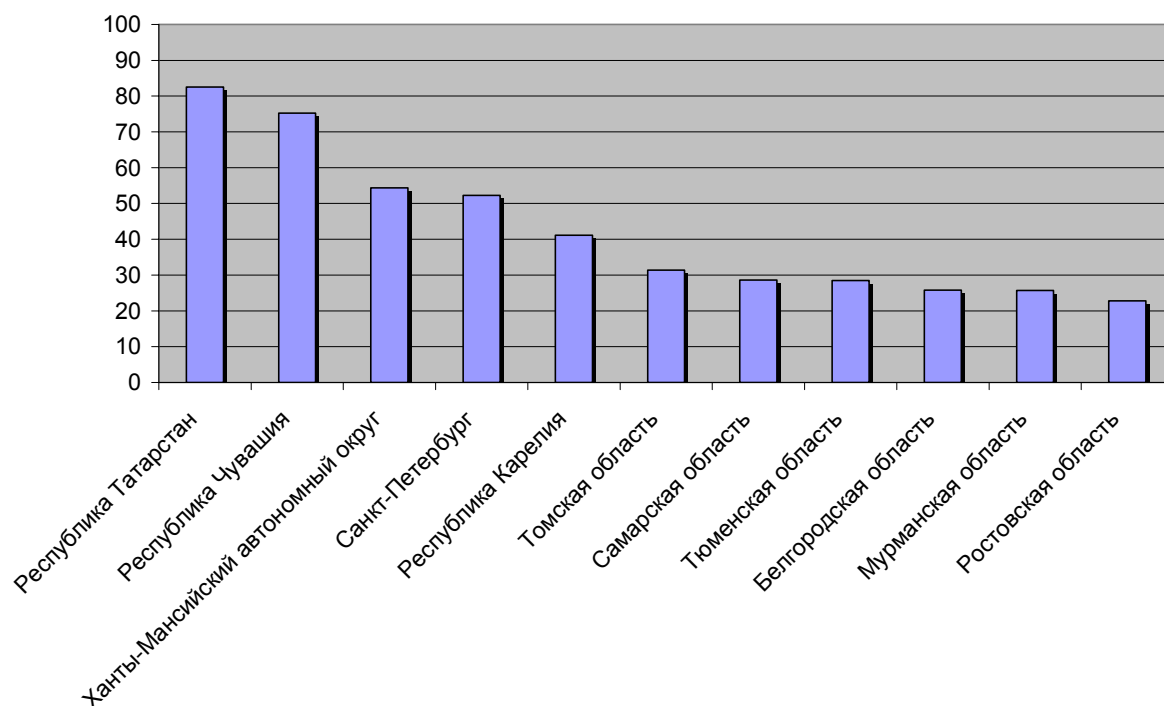


Рис. 12. Оценка потенциала в повышении доверия органам власти

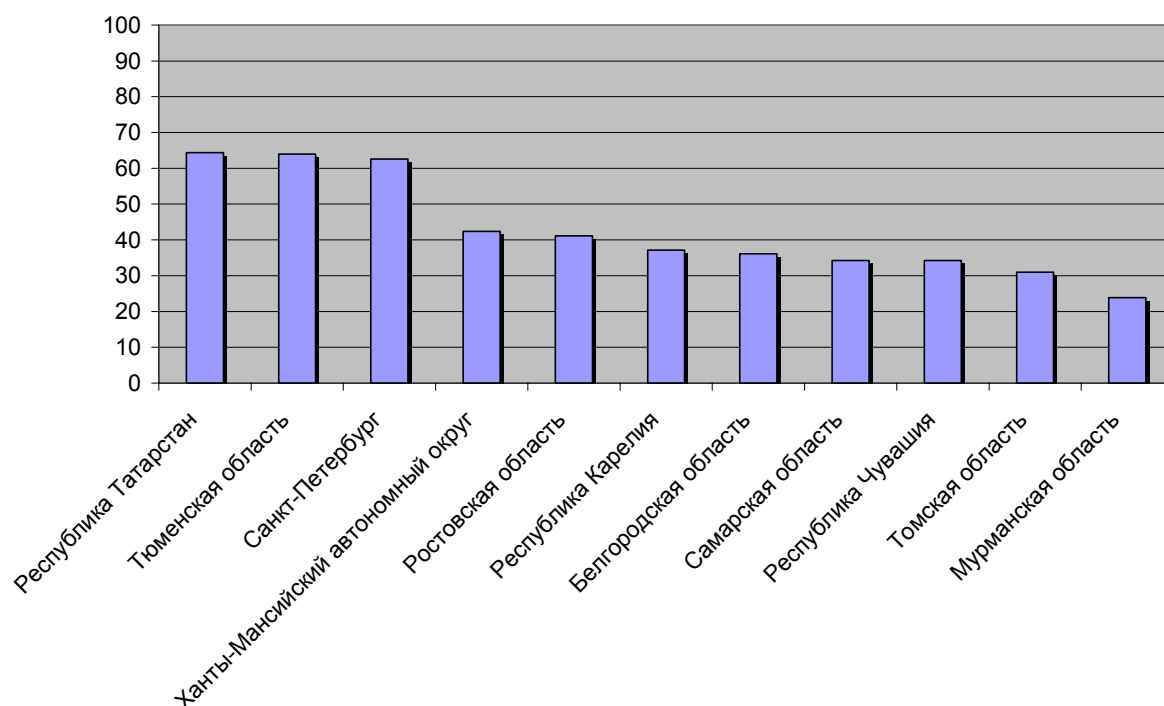


Рис. 13. Оценка потенциала в повышении ценности государственных услуг

Результаты исследования позволяют выделить группу регионов с относительно равномерным развитием порталов по таким индикаторам как открытость, прозрачность и удобство использования. К таким регионам можно отнести Санкт-Петербург и Томскую область. Для данных регионов первоочередными задачами улучшения порталов являются развитие инструментов электронного участия и совершенствование методов управления взаимоотношениями с потребителями.

Далее следует группа регионов, оценки индикаторов для которых смещены в сторону индикатора прозрачности и индикатора удобства использования (Белгородская область, Самарская область, Республика Карелия, Мурманская область, Ростовская область). Порталы данной группы регионов ориентированы в большей степени на информирование пользователей о структуре органов власти и их функциях, при этом обеспечивается удобство работы с предоставляемой информацией. Повышение общественной ценности деятельности органов государственного управления в таких регионах сдерживается слабым уровнем развития интерактивности электронных государственных услуг (или зачастую отсутствием даже некоторых информационных услуг). Порталы данной группы требуют улучшений, прежде всего, в информационном наполнении и развитии электронных государственных услуг. Портал правительства Ханты-Мансийского автономного округа является примером, свидетельствующим о высокой сложности задачи эффективной организации портала как информационно-коммуникационной системы. Портал получил высокие оценки по индикаторам открытости и прозрачности, однако реализация его потенциала в повышении общественной ценности деятельности органов государственного управления сдерживается низкими показателями удобства использования содержащейся на портале информации и услуг, а также слабого развития средств ориентации структуры портала на потребителя.

Интересен пример Тюменской области, портал органов государственного управления которой имеет относительно высокие показатели по четырем индикаторам — открытости, прозрачности, ориентации на потребителя и удобства использования, но в то же время очень низкий показатель развития средств электронного участия. Стоит отметить, что регион получил высокий рейтинг по качеству государственного управления, регион входит в десятку лидеров по готовности к информационному обществу, экономическое положение региона характеризует второе место в рейтинге регионов по РВП на душу населения. Очевидным инструментом повышения общественной ценности деятельности органов государственного управления в данном регионе является развитие электронного участия населения.

Заключение

На основе проведенного исследования можно сделать несколько выводов в отношении развития порталов органов государственного управления в регионах РФ и их вклада в повышение ценности деятельности органов государственного управления:

1) Большинство исследованных порталов органов государственного управления регионов находятся на второй — третьей ступенях развития электронного правительства. Дальнейшее развитие порталов должно быть направлено на повышение количества интерактивных и транзакционных электронных государственных услуг (прежде всего относящихся к типу «Связь с администрацией», поскольку именно эти услуги имеют наивысший потенциал в увеличении ценности государственных услуг и повышении результативности деятельности органов государственного управления).

2) Электронные услуги общего пользования рассматриваются как второстепенные: информация, содержащаяся в рамках разделов, посвященных основным функциональным сферам деятельности органов государственного управления, во многих случаях практически не обновляется. Как следствие, такая информация имеет низкую ценность для потребителей.

3) Слабо развиты электронные услуги общего пользования в таких сферах как социальная сфера и здравоохранение, имеющих непосредственное отношение к общественным ценностям.

4) В то время как прозрачность структуры и деятельности органов государственного управления, обеспеченная посредством порталов, находится на относительно высоком уровне, прозрачность обеспечения обратной связи близка к нулю, что во многом обесценивает информационную составляющую порталов для пользователей.

5) Осуществление обратной связи с потребителями, развитие средств электронного консультирования и активного политического участия в основном ограничивается проведением общественных опросов имеющих слабую привлекательность для пользователей, в том числе ввиду отсутствия очевидности воздействия их результатов на деятельность органов государственного управления.

6) Развитие методов управления взаимоотношениями с клиентами, способное персонифицировать обслуживание посредством портала, остается на низком уровне. Кроме того, зачастую данные методы используются неэффективно. Так, например, средства авторизации доступа к отдельным разделам портала зачастую не только не повышают ценность услуг для потребителей, но и понижают ее.

7) Оценка порталов по всей группе индикаторов приводит к выводу, что большинство порталов слабо ориентированы на решение проблем потребителей, и как следствие имеют низкий потенциал в повышении общественной ценности деятельности органов государственного управления.

В целом, можно предположить существование зависимости между созданным в рамках порталов потенциалом повышения общественной ценности и ценностями, разделяемыми органами власти соответствующих регионов. Иными словами, развитие институтов государственной власти в регионах, и изначальная культура взаимоотношений с потребителями государственных услуг в целом находят отражение в качестве порталов правительства вне зависимости от ресурсного потенциала региона (Чувашская республика, Республика Татарстан).

Среди возможных причин существующих проблем необходимо выделить следующие:

1) ограниченный спрос на услуги электронного правительства, причем не только ввиду все еще низкого уровня показателей использования сети Интернет населением, но также слабой политики продвижения порталов органов государственного управления в сети Интернет;

2) низкий уровень развития базовых правовых институтов, институтов гражданского общества, априори предопределяющий низкую ценность деятельности правительства (слабое доверие институтам власти) в том числе в сети Интернет;

3) нерешенность законодательных проблем в области информационных технологий и их использования в органах государственного управления (недостаток развития институциональных основ взаимодействия государства и общества посредством сети Интернет);

4) незаинтересованность властных структур в увеличении прозрачности деятельности.

Таким образом, дальнейшее развитие электронного правительства и повышение его вклада в общественную ценность деятельности органов государственного управления во многом зависит от реализации административной реформы в регионах, которая призвана реформировать базовые принципы взаимодействия государства и общества в России, упростить административные процедуры и регламенты, ввести целый ряд важных законов, направленных, в том числе, на институционализацию электронного правительства.

Проведенное исследование позволяет сделать также ряд выводов относительно предложенной методики оценки порталов и рекомендаций по ее использованию и совершенствованию.

Разработанная методика анализа и оценки порталов органов государственного управления, основанная на концепции общественной ценности позволяет:

1. ввести систему критериев для анализа и оценки деятельности органов государственного управления, а также ее результатов, достигаемых посредством развития электронного правительства;
2. создать базу для измерения прогресса по мере реализации административной реформы и связанного с ней развития электронного правительства;
3. оценивать степень взаимосвязи между задачами реформы и их реализацией посредством электронного правительства;
4. выявить узкие места, проблемы в развитии электронного правительства в регионах и сформулировать направления их преодоления;
5. проводить сравнения относительных преимуществ и недостатков порталов органов государственного управления для целей мониторинга качества электронных государственных услуг.

Предложенная методика может быть применима к веб-представительствам различных органов государственного управления, в том числе отдельным сайтам комитетов и ведомств. При этом, в зависимости от функционального назначения органа власти, или от задач измерения прогресса в достижении целей административной реформы для отдельных критериев или даже опций, оцениваемых в рамках критериев, могут задаваться весовые коэффициенты.

Результаты исследований, полученных вследствие применения разработанной методики, могут существенно дополнить информационную основу для разработки стандартов порталных решений органов государственного управления и возможных механизмов улучшения системы предоставления электронных государственных услуг, а также для анализа изменений в качестве услуг и удовлетворенности их получателей, которые ожидаются с введением в действие государственных стандартов.

Кроме того, использование предложенной методики может оказаться полезной не только для оценки уже существующих сайтов или порталов, но также при проектировании новых веб-ресурсов органов власти, а также при разработке новых электронных государственных услуг.

При дальнейшем совершенствовании данной методики (в частности, для ее использования при проведении широкого обследования реальных потребителей) перечень опций, включаемых в критерии, может быть расширен для повышения объективности их оценки (с помощью формулировки вопросов требующих однозначного ответа

«да» или «нет»). В целях совершенствования методики существенные доработки могут быть внесены в методику оценки индикатора открытости (в частности, необходима более детальная оценка количества и качества предлагаемых транзакционных услуг, что требует моделирования опыта их использования).

Результаты, полученные с использованием разработанной методики должны быть соотнесены с изучением реальных потребителей – их ожиданий и предпочтений. Важно подчеркнуть, что более точную оценку потенциала в создании общественной ценности способно дать лишь изучение реальных потребителей и оценки ими опыта обращения к порталам органов государственного управления. В качестве основы для разработки методики проведения такого исследования может быть использована разработанная система критериев оценки.

Литература

1. Алескеров Ф.Т., Головщинский К.И., Клименко А.В. 2006. *Оценки качества государственного управления*. Препринт №WP8/2006/02, серия WP8 Государственное и муниципальное управление. М.: ГУ ВШЭ.
2. *Индекс готовности регионов к информационному обществу 2004–2005* / Под ред. Ершовой, Ю.Е. Хохлова и С.Б. Шапошника. 2005. М.: Институт развития информационного общества.
3. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. <http://www.gks.ru/news/admref/act/rasp1789r.doc>
4. Barnes J., Vidgen R. 2004. Interactive e-government services: modelling user perceptions with eQual. *Electronic Government, an International Journal* 1 (2): 213–228.
5. *Best value in public service*. 2006. Guidance to accountable officers, Smarter Scotland, Scottish executive.
6. Bozeman B. 2002. Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review* 62 (2): 145–161.
7. Choudrie J., Ghinea G., Weerakody V. 2005. Using Performance Metrics and Web Diagnostic Engines for e-Government Evaluation. *Electronic Journal of e-Government* 2 (2): 105–114.
8. Citrin, J., Green, D. P. 1986. Presidential leadership and the resurgence of trust in government. *British Journal of Political Science* 16 (4): 431–453.
9. Cole M., Parston G. 2006. *Unlocking Public Value*. John Wiley & Sons.
10. *Creating value: findings from public service innovation focus groups*. 2004. NZIER,
11. Cresswell A., Burke B., Pardo T. 2006. *Advancing return on investment analysis for government IT. A public value framework, Center for technology in government*. http://www.ctg.albany.edu/publications/reports/advancing_roi/advancing_roi.pdf
12. Gant D., Gant J., Johnson C.. 2002. *State Web Portals: Delivering and Financing E-Service*. The PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government.
13. *Global e-government readiness report 2005: from e-government to e-inclusion, United Nations*. 2005. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021888.pdf>

14. Green G., Grimsley M., Stafford B. 2005. *The Dynamics of Neighbourhood Sustainability*. York: Joseph Rowntree Foundation.
15. Grimsley M., Meehan A., Tan A. 2004. *Promoting social inclusion: managing trust-based relations between users and providers of public services*. UK: European Academy of Management, St. Andrews.
16. Grootaert C. 1998. *Social capital: The missing link?* Social Capital Initiative Working Paper 3. Washington, D.C. The World Bank.
17. Hibbing J. R., Theiss-Morse E. 1995. *Congress as Public Enemy: Public Attitudes Toward American Political Institutions*. New York: Cambridge University Press.
18. *Improving public services: evaluation of the best value pilot program*. 2001. Local government centre. Warwick Business school. University of Warwick.
19. Jackson P. 2001. Public Sector Added Value: Can Bureaucracy Deliver? *Public Administration* 79 (1): 5–28.
20. Kearns I. 2004. *Public value and e-Government*, Institute for policy research. http://www.ippr.org.uk/uploadedFiles/projects/Kearns_PublicValueandEgovenrment_ippr.pdf
21. Kelly G., Mulgan G., Muers S. 2002. *Creating public value. The analytical framework to public sector reform*, Strategy Unit, Cabinet Office, UK. http://www.annual-report.gov.uk/files/pdf/public_value2.pdf
22. Moore M. 1995. *Creating Public Value Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
23. *The e-Government Imperative*. 2003. OECD. [http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf/viewHtml/index/\\$FILE/E-Government%20Imperative%20Final\(\).pdf](http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf/viewHtml/index/$FILE/E-Government%20Imperative%20Final().pdf)
24. Withrow J., Brinck, T., Sperdelozzi, A. 2000. *Comparative Usability Evaluation for an e-Government Portal*. Diamond Bullet Design Report №U1-00-2.
25. Wang L., Bretschneider S., Gant Jon P. 2005. *Evaluating Web-Based E-Government Services with a Citizen-Centric Approach. Proceedings of the 38th Hawaii International Conference on System Sciences*. <http://csdl2.computer.org/comp/proceedings/hicss/2005/2268/05/22680129b.pdf>
26. *World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 2003. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012733.pdf>